



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

УДК 336.14 (045)

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

МАРКИНА ЕЛЕНА ВАЛЕНТИНОВНА

*проректор по экономической и финансовой работе,
кандидат экономических наук, заведующая кафедрой «Государственные
и муниципальные финансы», Финансовый университет, Москва, Россия*
E-mail: e.markina@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В рамках проводимой бюджетной реформы, провозгласившей в качестве основной цели переход от управления затратами к управлению результатами, возникла необходимость реформирования учреждений государственного сектора экономики, в том числе совершенствования финансового механизма функционирования бюджетных учреждений, который не соответствует рыночным условиям их функционирования.

В статье рассмотрены исторические аспекты становления и развития финансового механизма функционирования бюджетных учреждений, определено его содержание до и после принятия Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Определены направления совершенствования финансового механизма функционирования бюджетных учреждений: обоснована необходимость применения государственного (муниципального) задания как основного инструмента регулирования объема и качества государственных (муниципальных) услуг; совершенствования механизма предоставления субсидий из бюджетной системы РФ; использования нормативно-подушевого финансирования государственных (муниципальных) услуг.

Ключевые слова: бюджетные учреждения; финансовый механизм; государственное задание; субсидии; нормативно-подушевое финансирование.

THE DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL MECHANISM FOR BUDGETARY INSTITUTION OPERATION

YELENA V. MARKINA

Deputy rector for economic and financial work, PhD (Economics), head of the Public and Municipal Finance chair, the Financial University, Moscow, Russia
E-mail: e.markina@mail.ru

ABSTRACT

Since the current budget reform proclaimed the transition from cost management to the management of results as the main objective, there arises a necessity to reform institutions of the public sector, including the improvement of the financial mechanism of the budgetary institution operation to make it consistent with the present market requirements.

The paper considers the historical aspects of the formation and evolution of the financial mechanism of the budgetary institution operation, describes its contents before and after the adoption of the Federal Law No. 83-FZ «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation to Improve the Legal Status of Public (Municipal) Institutions» dated May 8, 2010. The paper also identifies areas for improving the financial mechanism

of the budgetary institution operation: arguments in favor of using the government (municipal) task assignment as the main tool to regulate the volume and quality of public (municipal) services are given along with substantiating the necessity to improve the mechanism for granting subsidies from the Russian Federation budget system and to use normative per capita funding of public (municipal) services.

Keywords: budgetary institutions; financial mechanism; government task assignment; subsidies; normative per capita funding.

История становления и развития финансового механизма функционирования бюджетных учреждений определялась основными тенденциями развития финансовых отношений в условиях перехода к рыночным отношениям развития отечественной экономики в 80-х гг. прошлого столетия — от финансирования деятельности организаций исключительно за счет бюджетных средств до многоканального финансирования как за счет бюджетных, так и внебюджетных источников.

В рамках проведения бюджетной реформы в Российской Федерации в начале 2000-х гг. предусматривался комплекс мер по реформированию бюджетного сектора экономики в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», направленных на реорганизацию бюджетных учреждений и принципов их функционирования. При этом основное внимание уделялось вопросам совершенствования финансового механизма функционирования организаций, под которым нами понимается совокупность форм и методов формирования и использования финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении бюджетных учреждений, которые необходимы для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Содержание финансового механизма функционирования бюджетных учреждений определялся их правовым статусом, который до принятия Федерального закона от 8 мая 2010 г.

№ 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Федеральный закон № 83-ФЗ) предполагал ряд существенных признаков, отличающих данную организационно-правовую форму некоммерческих организаций от других форм создания некоммерческих организаций¹:

- наличие собственника имущества в лице органа государственной власти либо органа местного самоуправления (некоммерческие организации других форм являются собственниками своего имущества);
- закрепление имущества на праве оперативного управления, что предполагает возможность изъятия собственником излишнего имущества, неиспользуемого или используемого не по назначению;
- полное или частичное финансирование собственником по смете доходов и расходов, утвержденной главным распорядителем или распорядителем бюджетных средств. При этом в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, включая средства от оказания платных услуг, использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за учреждением на праве оперативного управления;
- полная субсидиарная ответственность собственника по обязательствам учреждения [в отличие от частичной субсидиарной ответственности учредителей других форм некоммерческих организаций (потребительских кооперативов, союзов, ассоциаций), ограни-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации.

ченной долей собственника в общем объеме уставного капитала];

- возможность осуществления предпринимательской деятельности, если это служит достижению целей, ради которых создана организация, с предоставлением бюджетным учреждениям права самостоятельного распоряжения доходами, полученными от такой деятельности, и приобретенным за счет этих доходов имуществом и необходимостью учитывать их на отдельном балансе.

Данные признаки бюджетного учреждения определяли структуру и содержание финансового механизма его функционирования, который предполагал механизм формирования и использования как бюджетных средств, так и средств от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности. Механизм формирования и использования обоих видов финансовых ресурсов (бюджетных и внебюджетных средств) определялся нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации и нормативных правовых актов Минфина РФ.

Однако анализ применяемого финансового механизма свидетельствовал о его низкой эффективности, вызванной ограничениями правового статуса бюджетного учреждения, к которым относились:

- несоблюдение государственных гарантий достаточного финансирования из бюджета учреждений, необходимого для нормального функционирования;
- жесткий контроль казначейства за использованием как бюджетных, так и внебюджетных средств, не позволяющий осуществлять эффективную финансово-хозяйственную деятельность;
- отсутствие зависимости между объемом предоставленных бюджетных средств и качеством оказания учреждениями услуг в социальной сфере.

В рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., разработанной Министерством финансов РФ в соответствии с Бюджетным посланием Президента России Федеральному собранию от 20 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», был принят Федеральный закон № 83-ФЗ, в соответствии

с которым существенным образом изменился финансовый механизм функционирования бюджетных учреждений путем выделения типов государственных (муниципальных) учреждений: казенных, бюджетных и автономных.

С принятием этого закона новыми элементами финансового механизма преобразованных бюджетных учреждений стали:

- отказ от финансирования содержания учреждений в рамках сметного финансирования и переход на финансирование государственных (муниципальных) услуг путем предоставления субсидии на выполнение задания учредителя и субсидии на иные цели;
- устранение субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам бюджетных учреждений, что предопределило их исключение из числа участников бюджетного процесса;
- объединение бюджетных средств и средств от приносящей доход деятельности на едином счете с необходимостью составления плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за ними движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает учредитель учреждения.

Вместе с тем действующий в настоящее время в Российской Федерации финансовый механизм бюджетных учреждений недостаточно увязан с рыночными механизмами распределения бюджетных средств между учреждениями и требует дальнейшего реформирования [1]. В этой связи финансовый механизм, предполагающий повышение эффективности деятельности бюджетных учреждений, должен быть нацелен на решение следующих задач:

- 1) обеспечение планирования бюджетных ассигнований учреждениям на основе нормативов бюджетного финансирования;
- 2) расширение конкурсной основы в распределении средств между учреждениями в зависимости от оценки результатов их деятельности;
- 3) повышение самостоятельности учреждений в использовании бюджетных средств и обеспечение полной свободы в распоряжении внебюджетными ресурсами.

Финансовый механизм бюджетных организаций должен обеспечивать решение целого ряда задач, в частности:

- усиление мотивации к эффективному использованию финансовых ресурсов и государственного (муниципального) имущества;
- повышение качества государственных (муниципальных) услуг;
- обеспечение прозрачности деятельности;
- контроль за отдельными показателями деятельности (просроченной кредиторской задолженностью, выполнением государственного задания на оказание государственных образовательных услуг и др.).

Условия реформирования правового положения государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ диктуют определенные подходы к выбору направлений совершенствования финансового механизма бюджетных учреждений. Совершенствование порядка финансирования государственных (муниципальных) услуг связывается с необходимостью:

- отказа от сметного финансирования содержания бюджетных учреждений и перехода к субсидированию на основе государственного задания;
- введения единой системы управления качеством государственных (муниципальных) услуг, обеспечения связи между результатами деятельности учреждения и объемами бюджетного финансирования;
- обеспечения самостоятельности учреждений в использовании бюджетных средств и осуществлении финансово-хозяйственной деятельности;
- повышения ответственности организаций за результативность использования бюджетных средств и качество оказываемых услуг.

Совершенствование финансового механизма функционирования бюджетных учреждений предусматривает следующие направления.

1. Применение государственного (муниципального) задания как основного инструмента регулирования объема и качества государственных (муниципальных) услуг, его интеграция в механизм реализации стратегических целей социально-экономического развития публично-правового образования.

В условиях отказа от сметного финансирования содержания государственных (муниципальных) учреждений и перехода к финансовому обеспечению государственных (муниципальных) услуг особое значение приобретают государственные (муниципальные) задания как основной инструмент регламентации объема (содержания), качества, условий, порядка и результатов оказания государственных (муниципальных) услуг².

Принципами формирования государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг должны стать:

- а) единые методологические подходы к формированию государственного (муниципального) задания для бюджетных учреждений;
- б) обеспечение доступности и прозрачности сведений об услугах, оказываемых бюджетными и автономными учреждениями;
- в) реалистичность и обоснованность показателей государственного (муниципального) задания;
- г) измеримость основных показателей государственного (муниципального) задания (объема и качества услуг, численности потребителей), нацеленных на обоснованное определение объемов бюджетного финансирования государственных (муниципальных) услуг.

По своему назначению задание является инструментом, связывающим деятельность бюджетных учреждений в части оказания государственных (муниципальных) услуг с реализацией приоритетов и целей государственной (муниципальной) политики в социальной сфере в соответствии с Концепцией долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. Обязательства по обеспечению государственных услуг и развитию социальной сферы, взаимоувязанные по задачам и срокам исполнения в рамках государственных программ, подлежат конкретизации в государственных заданиях федеральным бюджетным учреждениям. Государственные (муниципальные) задания на оказание услуг (выполнение работ) должны

² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения государственного задания».

стать инструментами реализации государственных программ.

II. Совершенствование механизма предоставления субсидий на оказание бюджетными учреждениями государственных (муниципальных) услуг.

В условиях реформирования правового положения государственных (муниципальных) учреждений совершенствование финансового механизма бюджетных учреждений определяется необходимостью обеспечения эффективности механизма предоставления субсидий.

Организация финансирования государственных (муниципальных) услуг путем предоставления субсидий должна соответствовать следующим требованиям:

- обеспечение достаточности объема бюджетных средств, предоставляемых бюджетным учреждениям для возмещения расходов, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг и содержанием недвижимого и особо ценного движимого имущества учреждения;
- единство подхода к расчету и возмещению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного учредителем, для бюджетных учреждений;
- прозрачность порядка расчета и предоставления субсидий бюджетным учреждениям;
- использование инструментов мотивации бюджетных учреждений к эффективному использованию субсидий и выполнению государственного (муниципального) задания в заданных параметрах.

Основой финансового обеспечения для бюджетных учреждений становится субсидия на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг. Ее назначение — исполнение обязательств по финансированию расходов учреждения, обусловленных выполнением государственного (муниципального) задания, а также затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного учредителем или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных учредителем на приобретение

такого имущества, включая расходы на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество. Основанием для предоставления субсидии является государственное (муниципальное) задание, доведенное до бюджетного учреждения исполнительным органом власти, выполняющим функции и полномочия учредителя. Предоставление субсидии осуществляется на основе соглашения, заключаемого между исполнительным органом власти и учреждением.

Наряду с субсидией на возмещение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг бюджетным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели (целевые субсидии). В настоящее время требований и ограничений к составу целевых субсидий бюджетным учреждениям не установлено. Их назначение определяется органами исполнительной власти, выполняющими функции и полномочия учредителя, на которые возложены обязанности по формированию и представлению в финансовый орган (на федеральном уровне — Министерство финансов Российской Федерации) перечня целевых субсидий. Получателями субсидий могут быть бюджетные учреждения, принимающие обязательства по осуществлению определенных расходов (например, предоставлению грантов аспирантам и молодым ученым) и (или) реализации определенных программ (инновационных образовательных программ). Порядок предоставления бюджетных средств не исключает конкурсной основы распределения средств между бюджетными учреждениями. В настоящее время предоставление целевой субсидии из федерального бюджета, например, предусматривает заключение соглашения между федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции и полномочия учредителя, и федеральным бюджетным учреждением.

Для повышения эффективности механизма предоставления субсидий бюджетным учреждениям целесообразно следующее.

1. Использование инструментов возмещения бюджетным учреждениям потерь в доходах, вызванных изменением формы финансового обеспечения.

Введение новой формы финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений не исключает ситуации снижения объема бюджетных средств, предоставляемых учреждению, по сравнению со сметным финансированием. В соответствии с принятыми нормативными правовыми актами на федеральном уровне первоначальные нормативы затрат на оказание бюджетными или автономными учреждениями государственных (муниципальных) услуг должны определяться в отношении каждого из подведомственных бюджетных учреждений, исходя из размера бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности, установленного в 2010 г., с возможным увеличением нормативов на содержание вновь вводимых объектов в 2011 г. Между тем следует учитывать, что формирование бюджетных ассигнований на 2010 г. осуществлялось в условиях жесткой экономии бюджетных средств, обусловленной посткризисными факторами. В этой связи встает вопрос о целесообразности сохранения и после переходного этапа реализации Федерального закона № 83-ФЗ (первых трех лет с момента перехода на новую форму финансового обеспечения) доведения объемов субсидий бюджетным учреждениям до уровня бюджетных ассигнований в рамках сметного финансирования по учреждениям, оказывающим государственные услуги высокого качества. Например, по организациям высшего образования ими могли бы стать вузы, которые достигли пороговых значений показателей мониторинга Министерства образования и науки Российской Федерации.

2. Введение в механизм предоставления субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания условий предоставления бюджетных средств, направленных на мотивацию бюджетных учреждений к соблюдению бюджетного законодательства РФ, применению лучшей практики управления финансовыми ресурсами.

Бюджетное законодательство РФ не определяет условия предоставления субсидий бюджетным учреждениям, устанавливая лишь общие требования к организации их финансового обеспечения. В ходе регулирования порядка предоставления субсидий на

возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, целесообразно определение условий предоставления субсидий. К ним относятся соблюдение требований законодательства, устанавливаемых для бюджетных учреждений, в части выполнения показателей объема и качества государственных (муниципальных) услуг, установленных государственным (муниципальным) заданием; представление отчетности о результатах оказания услуг и использовании государственного (муниципального) имущества, закрепленного за учреждением; распоряжение особо ценным движимым имуществом, закрепленным за этими организациями учредителем, либо приобретенным за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества, при согласовании с органом исполнительной власти, выполняющим функции и полномочия учредителя и др.

Особое положение в составе условий предоставления субсидий бюджетным учреждениям принадлежит обеспечению их целевого использования. Целевое назначение субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания имеет специфическое определение, так как предоставление данной субсидии не предполагает регламентацию направлений использования средств по кодам классификации операций сектора государственного управления. Целевое использование данной субсидии предполагает лишь направление бюджетных средств на возмещение расходов, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, а также содержанием имущества, закрепленного за организацией учредителем или приобретенного за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества. При этом средства бюджета не направляются на содержание указанного вида имущества в случае его сдачи в аренду с согласия органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

3. Определение порядка сокращения субсидии при невыполнении бюджетным учреждением государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Введение в финансовый механизм бюджетных учреждений субсидирования государственных услуг требует определения корректировки объемов субсидии, исходя из результатов выполнения учреждением государственного (муниципального) задания. В случае невыполнения задания на оказание услуг (выполнение работ) возникает основание для сокращения объема субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием в соответствии с заданием государственных (муниципальных) услуг.

Формирование порядка сокращения субсидий сопряжено с необходимостью:

- во-первых, определения показателей государственного (муниципального) задания, невыполнение которых создает основания для сокращения объема бюджетных ассигнований;
- во-вторых, введения права органа исполнительной власти, выполняющего функции и полномочия учредителя, изменять параметры государственного (муниципального) задания в зависимости от результатов его выполнения;
- в-третьих, проведения мониторинга результатов исполнения государственного (муниципального) задания.

Сокращение субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, предполагает соответствующую корректировку государственного (муниципального) задания бюджетному учреждению. Изменение объема субсидии в течение срока исполнения государственного (муниципального) задания возможно исключительно при соответствующем изменении параметров задания. Таким образом, закрепление права органов исполнительной власти, выполняющих функции и полномочия учредителя, на сокращение субсидии предполагает установление их права на корректировку государственного (муниципального) задания не только в случаях изменения нормативных правовых актов, на основании которых задание формируется (как это предусмотрено принятыми нормативными правовыми актами), но и при невыполнении учреждением основных показателей доведенного государственного задания.

4. Осуществление органами исполнительной власти, выполняющими функции

и полномочия учредителя, оценки эффективности использования субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг.

Обеспечение результативного и эффективного использования бюджетных средств является одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации. Оценка эффективности использования бюджетных средств представляется необходимым элементом в механизме финансового обеспечения государственного (муниципального) задания. С этой точки зрения формирование финансового механизма бюджетных учреждений с использованием субсидий обуславливает необходимость мониторинга результатов выполнения этими учреждениями государственных (муниципальных) заданий и оценки эффективности использования субсидий.

Система показателей эффективности использования субсидий, предоставляемых бюджетным учреждениям, должна включать:

- 1) показатели степени реализации назначения субсидии в части соответствия фактического объема и качества государственных (муниципальных) услуг показателям государственного (муниципального) задания;
- 2) показатели соблюдения учреждением условий субсидирования, предусматриваемых нормативными правовыми актами и соглашениями о предоставлении субсидий (например, уровень просроченной кредиторской задолженности и др.);
- 3) показатели социально-экономической результативности государственных (муниципальных) услуг.

III. Использование нормативно-подушевого финансирования.

Использование субсидий в качестве формы финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание услуг бюджетным учреждением предполагает применение для расчета ее величины нормативов подушевого финансирования затрат на оказание услуг.

Использование нормативов подушевого финансирования для определения потребности

в бюджетных средствах бюджетных учреждений позволяет решить следующие задачи:

а) обеспечение объективного механизма расчета объемов финансирования бюджетных учреждений, повышение обоснованности и прозрачности расчетов бюджетных ассигнований на выполнение государственных (муниципальных) заданий;

б) установление зависимости объемов бюджетного финансирования учреждений от количества и качества предоставляемых ими услуг;

в) повышение финансово-экономической самостоятельности бюджетных учреждений в распоряжении бюджетными средствами;

г) усиление заинтересованности учреждений в рационализации структуры своих расходов и эффективном использовании финансовых ресурсов.

Эффективное решение указанных задач возможно при соблюдении основных принципов формирования нормативов подушевого финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, к которым относятся:

- научная обоснованность оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями в соответствии с государственным (муниципальным) заданием;

- целевая направленность в определении норматива, предусматривающая необходимость установления социальных и экономических задач, которые будут решены в результате использования нормативов;

- использование формализованного способа (алгоритма) расчета норматива.

Таким образом, введение нормативного подушевого принципа финансирования бюджетных учреждений обеспечивает ряд положительных эффектов, связанных с совершенствованием механизма финансового обеспечения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Сформировав задание на предоставление государственных (муниципальных) услуг, т.е. определив его количественные и качественные параметры, и установив норматив подушевого финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг,

органы исполнительной власти получают возможность покрывать за счет бюджетного финансирования не все издержки бюджетных учреждений, а только ту их часть, которая связана с предоставлением государственных (муниципальных) услуг в рамках задания. Учреждения получают стимул к совершенствованию технологии предоставления государственных (муниципальных) услуг и сокращению издержек. Поэтому нормативы подушевого финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг можно рассматривать как цену, которую государство готово уплатить учреждению за оказание данной услуги.

В этой связи при планировании и финансировании расходов бюджетов на предоставление государственных (муниципальных) услуг необходимо обеспечить выбор метода расчета норматива; обоснование системы дифференцирующих (корректирующих) коэффициентов, а также актуализацию значений норматива и системы коэффициентов в рамках осуществления бюджетного процесса.

Определение нормативов подушевого финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг может осуществляться на основе одного из следующих методов:

- затратного;
- метода текущих затрат на предоставление государственных (муниципальных) услуг;
- метода удельных ассигнований на финансирование предоставления государственной (муниципальной) услуги в расчете на одного потребителя.

Применение затратных методов позволяет повысить экономическую и правовую обоснованность нормативов подушевого финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и приблизить объемы бюджетных ассигнований, предоставляемых бюджетным учреждениям, к их реальным потребностям в финансовом обеспечении деятельности. В свою очередь, применение последнего метода связывается с реальными бюджетными возможностями, уровень которых определяет величину норматива.

При использовании любого подхода возникает необходимость дифференциации

разработанных базовых нормативов в зависимости от различных факторов (территориального расположения; типа учреждения; для высших учебных заведений, например стоимостных групп специальностей и направлений подготовки³). В этой связи возникает сложность определения направлений подготовки (специальностей), которые в наибольшей степени соответствуют среднему показателю, и направлений подготовки (специальностей), для которых должны приниматься корректирующие (повышающие или понижающие) коэффициенты.

К числу таких коэффициентов, которые будут использоваться при распределении ассигнований федерального бюджета между высшими учебными заведениями, начиная с 2015 г., относятся коэффициенты по формам обучения (очно-заочная, заочная), по сетевой форме реализации образовательных программ, по используемым образовательным технологиям (дистанционные технологии, электронное обучение)⁴. Однако очевидно, что среди них не предусмотрено коэффициентов, отражающих различия в качестве оказания образовательных услуг разными образовательными организациями. Ими могли стать коэффициенты, отражающие показатели мониторинга деятельности образовательных учреждений, осуществляемого Министерством образования и науки Российской Федерации (средний балл единого государственного экзамена, объем доходов от научных исследований в расчете на одного научно-педагогического работника, количество научных публикаций в расчете на 100 научно-педагогических работников и др.). Только при таком подходе будет обеспечено распределение бюджетных ассигнований в пользу высших учебных заведений,

оказывающих образовательные услуги более высокого качества.

Необходимо отметить, что статьи 69, 69.2, 78.1 Бюджетного кодекса РФ предусматривают использование государственного (муниципального) задания для планирования бюджетных ассигнований на оказание бюджетными учреждениями услуг физическим и (или) юридическим лицам, т.е. предполагают планирование и финансирование бюджетных ассигнований не на содержание учреждений, а по видам услуг, оказываемых этими учреждениями. В этой связи следует выделить два требования к нормативам:

- нормативы должны быть обеспечены достаточными для выполнения государственного задания бюджетными средствами;
- нормативы должны быть установлены в расчете на одного потребителя государственных (муниципальных) услуг [2].

Переход на нормативно-подушевое финансирование обусловлен также и требованиями Федерального закона № 83-ФЗ. Реализация заложенной в законе идеи финансирования не учреждений, а оказанных государственных (муниципальных) услуг требует разработки федеральными органами государственной власти, выполняющими функции учредителя для бюджетных учреждений, нормативов финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в качестве базы для расчета объемов бюджетного финансирования в форме субсидии. При этом нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг должны рассчитываться не только исходя из предполагаемых объемов бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, а исходя из реальной стоимости оказания услуг (например, подготовки одного студента в учреждениях высшего образования в разрезе направлений подготовки). А в настоящее время они рассчитываются исходя из фактических расходов федерального бюджета, которые удовлетворяют потребность вузов, например, не более чем на треть. Так, расходы на оплату труда работников Финансового университета за счет бюджетных средств составляет только 1/3 расходов на оплату труда за счет всех источников финансирования. Большая часть расходов на приобретение оборудования,

³ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 2 августа 2013 г. № 638 «Об утверждении методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».

⁴ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. № 420 «О перечне и составе стоимостных групп специальностей и направлений подготовки по реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования, итоговых значениях и величине составляющих базовых нормативных затрат по государственным услугам по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки, корректирующих коэффициентах в отношении контингента, принимаемого на обучение на первый курс в 2015 году, на весь период обучения».

расходов, связанных с развитием учреждений, осуществляется главным образом за счет средств от приносящей доход деятельности. Поэтому федеральными органами власти, выполняющими функции учредителя, должны быть разработаны нормативы, отражающие реальную потребность в бюджетных средствах, необходимых для выполнения государственного задания и по количественным, и по качественным параметрам. В противном случае реализация идеи финансирования не учреждений, а оказанных государственных (муниципальных) услуг будет профанацией.

Применение нормативов подушевого финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг предполагает нормативно-правовое установление⁵:

- стандартов государственных (муниципальных) услуг (или требований к этим услугам);
- значений нормативов;
- категорий потребителей государственных (муниципальных) услуг, т.е. лиц, получающих их бесплатно или на льготных началах;
- требований к материально-технической базе и санитарных норм предоставления услуг;
- требований к квалификации специалистов, участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию государственного задания, рассчитанный на основе норматива подушевого финансирования, должен дополняться институциональным финансированием, позволяющим финансировать расходы, не связанные напрямую с предоставлением государственных (муниципальных) услуг, но без которых невозможно функционирование бюджетного учреждения (расходы на уплату налогов, на социальное обеспечение населения, инвестиции в основные средства и т.д.) [3].

Таким образом, при переходе на нормативно-подушевое финансирование должны быть кардинально изменены роль и функции органов государственного регулирования в определенной сфере деятельности и главных распорядителей средств бюджетов. Эти органы

из пассивных институтов по распределению бюджетных средств между производителями государственных услуг должны превратиться в их покупателей, что возможно только при условии осуществления реального контроля за выполнением государственного задания на предоставление государственных услуг по объемам и, главное, качеству услуг в текущем году с последующей корректировкой государственного задания в последующие годы. Только такой подход усилит конкуренцию между бюджетными учреждениями за бюджетные средства и повысит качество оказываемых государственных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски, перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С.60–77.
2. Жигалов Д.В. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий // Руководитель бюджетной организации. 2010. № 4. С. 4–11.
3. Гарнов И.Ю. Финансовое планирование в бюджетных учреждениях в 2010 г. // Финансовая газета. 2010. 30 июля.

REFERENCES

1. Lisin N. V., Rudnik B. L. Reforma biudzhetskogo sektora: problemy, riski, perspektivy [Reform of the public sector: challenges, risks, prospects]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia — Public and municipal administration issues, 2012, no. 2, pp.60–77. (In Russ.)
2. Zhigalov D. V. Mekhanizm finansovogo obespecheniia gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zadani [Mechanism of financial support of state (municipal) assignments]. Rukovoditel' biudzhethnoi organizatsii — The Head of the budgetary organization, Moscow, 2010, no. 4, pp. 4–11. (In Russ.)
3. Garnov I. Iu. Finansovoe planirovanie v biudzhethnykh uchrezhdeniiakh v 2010 g. [Financial planning in budgetary institutions in 2010]. Finansovaia gazeta — Financial newspaper, 30 July 2010. (In Russ.)

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».